

# POLITIK GENDER DI RANAH MINANG: Institusi, Gagasan dan Kepentingan

Muhammad Syukri

(SMERU Research Institute, E-mail: [kurilasi@yahoo.com](mailto:kurilasi@yahoo.com))

## Abstract

*This article is aimed at investigating government's effort to mainstream gender in all their policy and program using political economy approach. Despite the fact that Indonesian government has issued several regulation and established organizational support for gender mainstreaming, it is nevertheless not well-functioning at local level. Various local contexts have contributed to this ineffective policy. The idea that local tradition has put women on the top of noble position has become an excuse to not seriously pushing mainstreaming agenda by local key decision maker. At organizational level, lack of knowledge and incentive to implement gender mainstreaming either in policy or program, are the reasons why government institutions do not buy-in the idea at practical level.*

**Key Words:** *gender, mainstreaming, local knowledge, political economy*

## PENDAHULUAN

Wacana gender sudah cukup lama dikembangkan di Indonesia. Dalam pengertian kesadaran terhadap relasi yang timpang di mana perempuan berada pada posisi minor dan karenanya memerlukan upaya "pemberdayaan", wacana tersebut bahkan sudah berkembang jauh sebelum Indonesia mereka. Pada tahun 1928 perempuan Indonesia sudah melaksanakan Kongres Perempuan Indonesia Pertama. Artinya kesadaran dan gagasan tentang kondisi dan posisi perempuan sudah berkembang luas jauh sebelum itu. Beberapa tulisan tentang sejarah dinamika wacana dan gerakan perjuangan kesetaraan gender (Blackburn, 2004; Martin, 2005) menunjukkan bahwa upaya itu tidak pernah berhenti, namun bentuk dan strateginya berubah sesuai dengan masa dan rejim berkuasa.

Pasca reformasi, Robinson dan Bessel (2002) mencatat, gerakan perempuan semakin kuat dan sudah mencapai banyak hal, antara lain: munculnya banyak pusat studi, lembaga

advokasi dan NGO khusus perempuan, dikeluarkannya regulasi kuota perempuan di parlemen, dibuatnya regulasi anti kekerasan terhadap perempuan, dibangunnya berbagai pusat perlindungan bagi perempuan terkena kekerasan atau diskriminasi, dan banyak lagi lainnya. Di antara capaian yang dianggap fundamental adalah diterbitkannya Inpres No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam Pembangunan Nasional. Kemudian di tahun 2009, pemerintah memperkuat kebijakan itu dengan memasukkan aspek penganggaran melalui program Anggaran Responsive Gender (ARG) yang saat itu dipilotkan pada tujuh kementerian lembaga.

Inpres No 9 tahun 2000 adalah landasan paling dasar dari kebijakan pengarusutamaan gender di Indonesia. Secara konseptual, jika aturan ini dijalankan dengan baik, apa pun kebijakan atau program dari pemerintah maka akan secara otomatis menjadikan gender sebagai salah satu dimensi yang harus dipertimbangkan, mulai dari proses perencanaan hingga evaluasi di

akhir kegiatan. Cakupan substansinya itu sangat jelas tercantum pada pengertian pengarusutamaan gender dalam Inpres tersebut, yaitu:

*...strategi yang dibangun untuk mengintegrasikan gender menjadi satu dimensi integral dari perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan nasional.*

Upaya PUG dan ARG ini tidak hanya ditujukan kepada kebijakan atau program pemerintah pusat, tapi juga pemerintah daerah. Gambaran umum pelaksanaan PUG dan ARG di tingkat nasional bisa dilihat dari beberapa evaluasi yang telah dilakukan pemerintah, dalam hal ini Bappenas, (PUG pada 2006 dan PPRG pada 2011).

Hal yang menarik adalah bahwa dalam implementasinya di tingkat daerah, terdapat konteks yang beragam, sebagiannya sesuai dan karenanya berpotensi mendukung PUG dan sebagiannya lagi tidak sesuai dan karenanya mungkin menjadi tantangan dalam pelaksanaan PUG. Di antara konteks yang paling penting adalah budaya lokal. Karena sesungguhnya pengarusutamaan gender adalah upaya memperkuat atau sebaliknya merubah konstruksi sosial dan budaya lokal yang sudah mapan di tengah masyarakat terkait bagaimana hubungan laki-laki dan perempuan dipahami dan dipraktikkan.

Etnis Minangkabau di Prov. Sumatera Barat adalah salah satu dari sedikit suku bangsa yang memiliki sistem sosial yang menempatkan perempuan pada posisi sentral. Garis keturunan perempuan (matrilineal) adalah dasar pengelompokan dan pengaturan hubungan masyarakat. Bagi yang menganggap pengarusutamaan gender adalah bagian dari upaya pemberdayaan perempuan maka akan melihat pelaksanaannya tidak akan menghadapi

tantangan di daerah ini. Tapi apakah betul kesetaraan gender sudah diarusutamakan di daerah ini? Apakah benar tradisi lokal yang menganut matrilineal sudah sensitif gender dan membekali para pemimpin di daerah itu dengan sensitivitas serupa sehingga bisa mendukung upaya pengarusutamaan gender dalam kebijakan daerah? Apa saja upaya yang sudah dilakukan pemerintah daerah dan melalui kelembagaan seperti apa upaya-upaya pengarusutamaan gender itu dilakukan? Beberapa pertanyaan itu akan coba dijawab pada beberapa bagian berikut.

## KERANGKA PEMIKIRAN<sup>1</sup>

Upaya pengarusutamaan gender dalam kebijakan pemerintah sangat dipengaruhi oleh beberapa hal. Selain masalah teknis tentang bagaimana cara melakukan pengarusutamaan itu, masalah lain yang memiliki pengaruh besar adalah masalah politik ekonomi. Politik ekonomi yang dimaksud di sini adalah bagaimana pilihan-pilihan atau pertimbangan program dipengaruhi oleh respon terhadap kemauan elit dan publik, serta alasan-alasan yang mendasari beragam model pelaksanaan program itu di level praktis (de Britto, 2008; Hickey, 2007; Zucco, 2008). Untuk mendekati isu politik pengarusutamaan gender dalam kebijakan pemerintah, khususnya dalam program perlindungan sosial di Indonesia dalam tulisan ini digunakan kerangka pemikiran yang dikembangkan oleh Holmes dan Jones (2012) yang mengeksplorasi dampak relasi gender terhadap institusi, kepentingan dan gagasan di balik kebijakan dan program perlindungan sosial di negara-negara berkembang.

1. Bagian kerangka pemikiran ini disadur dari laporan penelitian kami: Athia Yumna et al., 2012, *The politics of gender and social protection in Indonesia: Opportunities and challenges for a transformative approach*, London, ODI

Konsep politik-ekonomi yang saat ini nyaris digunakan secara latah dalam berbagai konteks, pada umumnya merujuk kepada sebuah pendekatan untuk menganalisis bagaimana kebijakan dan hasil-hasil program pembangunan dipengaruhi oleh proses tawar menawar antara Negara dengan masyarakat sipil yang dimediasi oleh interaksi antara institusi formal dan informal (Helmke and Levitsky, 2004). Lebih jauh, paper ini lebih fokus kepada apa yang oleh Rosendorff (2005) disebut dengan politik ekonomi 3I (institutions, interests, ideas) dan pengaruhnya terhadap kebijakan dan program perlindungan sosial.

1. Institusi, yaitu sebuah arena pranata (misalnya pemilu, partai politik, parlemen, kerangka kebijakan tentang desentralisasi dan politik informal), serta peluang dan tantangan untuk menegosiasikan pengembangan kebijakan dan program perlindungan sosial.
2. Kepentingan, yaitu kepentingan aktor-aktor kunci untuk menang atau kalah, untung atau rugi ketika terjadi pergeseran kebijakan, (misalnya elit politik, pimpinan birokrasi, donor, dan tokoh masyarakat), dan keseimbangan kekuasaan antar mereka (misalnya, tidak seimbangnya kekuasaan antara kementerian keuangan dengan kementerian sosial)
3. Gagasan yang dimiliki oleh elit politik dan masyarakat tentang kemiskinan, kerentanan, kesetaraan dan apa penyebabnya, karakteristik “kontrak sosial” antara Negara dengan rakyat dan bentuk dukungannegara yang sesuai. Termasuk dalam konteks ini misalnya konsep hakorang miskin, perhatian terhadap ketergantungan dan sikap yang keras terhadap ketimpangan.

Ketiga hal di atas dianggap sangat mempengaruhi sejauh mana sebuah kebijakan bisa

muncul, berjalan dan efektif mencapai sasarannya. Memahami ketiga hal tersebut akan memberikan terang ke arah upaya lebih lanjut harus diarahkan.

## METODOLOGI

Bahan bagi penulisan paper ini berasal dari sebuah studi campuran (kualitatif-kuantitatif) lebih besar yang dilakukan pada tahun 2011 di Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Barat. Studi multi (tiga) tahun ini bertema Gender dan Perlindungan Sosial dan dilaksanakan bekerja sama dengan Overseas Development Institute (ODI), London dan didanai melalui *competitive research fund* oleh program Australian Development Research Award (ADRA). Pada tahun pertama, studi tiga tahun ini mengambil tema Gender dalam Program Ketahanan Pangan (Arif, 2012), sementara pada tahun kedua fokusnya bergeser kepada isu Gender dan Nutrisi (Holmes, 2011), dan pada tahun ketiga dilengkapi dengan isu Politik Gender dan Perlindungan Sosial di Indonesia (Yumna, 2012). Studi ini difokuskan untuk melihat bagaimana pengarusutamaan gender dijalankan dalam program perlindungan sosial, sebuah program yang sangat massif belakangan ini. Laporan untuk ketiga studi tersebut bisa diakses pada website SMERU ([www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id) atau ODI ([www.odi.org.uk](http://www.odi.org.uk)).

Pada studi tahun ketiga, yang merupakan asal-muasal tulisan ini, data dikumpulkan secara kualitatif dengan melakukan wawancara mendalam dan diskusi kelompok terpusat dengan para pejabat pembuat kebijakan, baik eksekutif maupun legislatif, dan tokoh masyarakat di daerah. Pemilihan Sumatera Barat dan Nusa Tenggara Timur sebagai lokasi studi didasarkan pada beberapa pertimbangan seperti tingkat kemiskinan, karakteristik budaya lokal terkait relasi gender dan adanya program perlindungan

sosial yang dibiayai oleh pemerintah daerah. Dengan pertimbangan yang sama pula dipilih satu kabupaten di dalam setiap provinsi. Di Sumatera Barat sendiri dipilih Kabupaten Pasaman Barat dengan alasan bahwa meski ini adalah kabupaten baru dan memiliki tingkat kemiskinan di atas rata-rata Provinsi Sumatera Barat, tapi ini adalah kabupaten satu-satunya yang memiliki program perlindungan sosial yang dibiayai oleh APBD, dan mengalokasikan dana pembangunan sebesar 1 milyar untuk setiap nagari.

## KONDISI GENDER DI SUMATERA BARAT: KATA DATA

Sumatera Barat adalah daerah yang cukup sejahtera dengan tingkat kemiskinan rata-rata provinsi di bawah tingkat kemiskinan nasional. Bahkan beberapa kabupaten sudah mencapai target tingkat kemiskinan yang diharapkan pada tahun 2025 nanti, yaitu di bawah 5%. Dari segi penduduk, Sumatera Barat didominasi oleh etnis Minangkabau dan beragama Islam. Sementara Kabupaten Pasaman Barat adalah kabupaten baru hasil pemekaran 2003 dari kabupaten induknya, yaitu Kabupaten Pasaman. Tingkat kemiskinan relatif tinggi dan berada di atas rata-rata provinsi, meskipun masih di bawah rata-rata nasional. Dari segi penduduk, kabupaten ini relatif heterogen dengan signifikannya keberadaan etnis non Minang, yaitu etnis Mandailing dan Jawa, meskipun etnis Minang masih mayoritas.

Tabel 1. Karakteristik wilayah sampel

Daerah	Jumlah Penduduk*		Tingkat Kemiskinan(%)**		
	Laki-laki	Perempuan	2010	2011	2012
Pasaman Barat	184,022	181,107	9.59	9.14	na
Sumatera Barat	2,404,377	2,442,532	9.44	8.99	8,00
Indonesia	119,630,913	118,010,413	13,33	12,36	11,66

Sumber: \* BPS, Sensus Penduduk 2010; \*\* BPS,

Dalam konteks pembangunan manusia sebagaimana tercermin dalam Indeks Pembangunan Manusia (IPM), Sumatera Barat adalah provinsi maju dan termasuk ke dalam peringkat 10 besar nasional. Bila dikaitkan dengan gender sebagaimana tercermin dalam Indeks Pembangunan Gender (IPG), kondisi Sumatera Barat menjadi lebih baik lagi, dan termasuk lima besar nasional. Namun bila dikaitkan dengan pemberdayaan gender sebagaimana tercermin dari Indeks Pemberdayaan Gender (IDG), posisi Sumatera Barat melorot drastis ke posisi 17 di tingkat nasional.

Tabel 2. Berbagai index pembangunan Sumatera Barat

Index	2009		2010		2011	
	Index	Peringkat	Index	Peringkat	Index	Peringkat
IPM	73,44		73,78	9	74,28	9
IPG	67,74		68,5		69,55	5
IDG	60,32		63,04		64,62	17

Sumber: BPS, *Pembangunan Manusia Berbasis Gender Tahun 2012*.

Bila Index Pembangunan Manusia mengukur sejauh mana dampak pembangunan terhadap kondisi penduduk secara umum, IPG mengukur dampak pembangunan secara tersegrasi antara laki-laki dan perempuan. Sementara itu Indeks Pemberdayaan Gender (IDG) lebih khusus mengukur sejauh mana keberhasilan upaya-upaya afirmatif untuk meningkatkan posisi perempuan relatif terhadap laki-laki terutama dalam hal partisipasi politik, dunia kerja dan kontribusi keuangan terhadap keluarga.

Tabel 3. Index Pemberdayaan Gender Prov. Sumatera Barat dan Kab. Pasaman Barat

Daerah	Keterlibatan Perempuan di Parlemen (Persen)	Perempuan Sebagai Tenaga manager, Profesional, Administrasi, Tehnisi (Persen)	Sumbangan Perempuan dalam Pendapatan Kerja (Persen)	IDG	Peringkat (Nasional)
Pasaman Barat	2.86	59.66	36.06	51.46	385
Sumatera Barat	12.73	57.83	34.16	63.04	18

Sumber: BPS, *Pembangunan Manusia Berbasis Gender Tahun 2012*.

Perbedaan capaian pembangunan terhadap kesetaraan gender seperti dicerminkan oleh IPG dan IDG bukanlah kasus khusus Sumatera Barat, melainkan gambaran umum kondisi mutakhir upaya peningkatan kesetaraan gender di Indonesia (Syukri, akan terbit). Tingginya index IPG mencerminkan bahwa pemerintah, dan nonpemerintah, memberikan perhatian besar terhadap kondisi kesejahteraan perempuan (tercermin dalam IPG), namun belum pada posisi relatif perempuan terhadap laki-laki di tengah masyarakat (tercermin dalam IDG). Dalam bahasa penggiat gender, upaya yang ada baru menysasar kebutuhan gender yang praktis (*practical gender needs*), bukan kepentingan strategis gender (*strategic gender interests*).

Oleh karena itu, perempuan masih pada posisi yang rentan. Termasuk di Sumatera Barat. Data dari Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan menunjukkan bahwa Sumatera Barat termasuk lima besar daerah dengan tingkat kekerasan terhadap perempuan paling tinggi di Indonesia dengan jumlah 902 pada tahun 2012. Namun, data ini hanya berdasarkan laporan kasus kejadian di mitra Komnas. Jumlah sebenarnya bisa lebih tinggi. Beberapa hal ini menunjukkan bahwa Sumatera Barat bukan kasus unik terkait posisi perempuan di tengah masyarakat, meskipun penduduknya sebagian besar menganut tradisi matrilineal yang mengganggu posisi perempuan di tengah masyarakat.

## **POLITIK GENDER DI RANAH MINANG**

Meskipun masyarakat Sumatera Barat yang dominan bersuku Minang dan mengampu sistem matrilineal dalam kehidupan sosialnya, posisi perempuan ternyata tidak jauh lebih baik dari daerah yang bukan matrilineal. Ini terlihat dari

data-data yang dipaparkan pada bagian tiga di atas. Lalu bagaimana dengan upaya pemerintah dalam mengarusutamakan gender dalam setiap kebijakan dan program mereka? Dari studi yang menjadi bahan mentah penulisan artikel ini, jawaban sederhanya adalah upaya itu tidak berjalan dengan baik. Pertanyaan selanjutnya tentu kenapa? Seperti dikerangkakan pada bagian dua, pertanyaan kenapa itu akan dilihat dari perspektif politik ekonomi kebijakan dengan melihat lebih jauh bagaimana institusi, gagasan serta kepentingan yang bermain di seputar upaya pengarusutamaan gender di Sumatera Barat.

### **Kelembagaan**

Banyak analisis tentang politik ekonomi kebijakan dengan menggunakan konsep 3I, mengarahkan pembahasan lingkup kelembagaan (institutions) kepada konteks politik praktis seperti proses pemilu, formasi partai politik, proses politik informal (politik klientalisme) dan lain sebagainya. Namun dalam kasus di Sumatera Barat, tidak ditemukan peran dominan institusi politik dalam membentuk wacana dan mempengaruhi arah kebijakan perlindungan sosial. Alih-alih, dinamik di dalam birokrasi pemerintah serta dorongan dari lembaga non pemerintah yang memperlihatkan pengaruh cukup kuat. Oleh sebab itu, pembahasan pada bagian ini pun lebih mengarah kepada kelembagaan di pemerintahan dan nonpemerintah.

Setidaknya ada tiga jenis lembaga yang berurusan dengan isu-isu gender dan pengarusutamaan gender, yaitu instansi pemerintah, lembaga non-pemerintah dan lembaga berbasis masyarakat (CBO). Mengenai kelembagaan pemerintah, secara normatif ada regulasi yang menetapkan keberadaan kementerian/lembaga dan jaringan di bawahnya mulai dari tingkat nasional ke provinsi hingga



kabupaten/kota untuk mendirikan kantor khusus, gugus tugas atau sekadar sebuah posisis yang bertanggungjawab melaksanakan tugas khusus yang berkaitan dengan pengarusutamaan gender. Regulasi tertinggi terkait pengarusutamaan gender adalah Instruksi Presiden Nomor 9/2000 Tentang Pengarusutamaan Gender Dalam Pembangunan Nasional. Peraturan ini merupakan dasar dari semua peraturan teknis pelaksana pengarusutamaan gender di Indonesia. Peraturan terbaru adalah Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 67/2011 tentang revisi terhadap surat edaran sebelumnya mengenai subjek yang sama, yaitu pedoman umum pelaksanaan pengarusutamaan gender di tingkat daerah.

Berbagai aturan tersebut menetapkan tentang keberadaan berbagai lembaga mulai dari tingkat nasional, provinsi hingga tingkat kabupaten/kota, serta petugas yang diberi tanggungjawab untuk memimpin kantor/ lembaga atau mengkoordinasikan kegiatan. Pada tingkat nasional harus ada Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Kelompok Kerja pengarusutamaan gender di tujuh kementerian/ lembaga yang ditargetkan untuk menjadi pilot anggaran responsif gender (ARG) hingga 2014, dan semacam *focal point* bagi isu gender di setiap kementerian/ lembaga. Selain itu, di tingkat nasional terdapat lembaga lainnya yang juga memiliki tujuan serupa, yaitu Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), sebuah organisasi semi-otonom yang fokus kepada hak perempuan. Kecuali Komisi Nasional, semua lembaga/posisi di tingkat nasional juga terdapat di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Namun, struktur organisasinya bervariasi antara daerah. Sebagian kecilnya berdiri sendiri dan sebagian besarnya menjadi bagian dari atau bergabung dengan organisasi

fungsional lainnya. Contoh yang paling umum dari penggabungan itu di berbagai daerah adalah Kantor/Badan Pemberdayaan Masyarakat, Perempuan, dan Keluarga Berencana.

Pada tingkat provinsi, di Sumatera Barat terdapat Kantor Badan Pemberdayaan Perempuan Dan Keluarga Berencana Tingkat Provinsi, Gugus Tugas Pengarusutamaan Gender dan *gender focal point* yang ditempatkan di beberapa kantor provinsi. Sebagai lembaga yang berdiri sendiri, Kantor Pemberdayaan Perempuan tingkat provinsi masih relatif baru. Sebelum menjadi kantor otonom pada tahun 2008, ia adalah salah satu biro di kantor sekretariat ( Sekda ) provinsi yang dipimpin oleh pejabat berpangkat menengah (eselon IIB). Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3/2008 tentang Struktur Organisasi Tata Kelola ( SOTK ), Kantor Pemberdayaan Perempuan diotonomkan dan dipimpin oleh petugas berpangkat lebih tinggi. Jika penguatan status Kantor Pemberdayaan Perempuan merupakan indikator dukungan pemerintah terhadap isu-isu gender, kecenderungan yang sama juga terjadi di Kabupaten Pasaman Barat. Sebelum menjadi otonom di awal 2012, urusan pemberdayaan perempuan adalah sebuah divisi di Kantor Pemberdayaan Masyarakat, Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana Kabupaten. Perubahan status di kabupaten ini juga didasarkan pada Peraturan Daerah tentang SOTK baru. Namun, ada sedikit perbedaan di antara kedua daerah. Dalam kasus kedua (Pasaman Barat), menurut beberapa informan, ada faktor yang tidak bisa diabaikan, yaitu adanya istri bupati yang sebelumnya menjabat sebagai kepala divisi pemberdayaan perempuan sebelum kantor itu otonom. Setelah kantor tersebut berdiri sendiri, istri bupati menjadi kepala pertama. Kasarnya, sebagian informan memahami bahwa kebijakan daerah

tersebut juga didorong oleh motif memberikan jabatan lebih tinggi kepada istri bupati.

Instansi lainnya yang berkaitan dengan gender adalah kelompok kerja (Pokja, yang merupakan singkatan dari Kelompok Kerja) untuk pengarusutamaan gender. Ada kelompok kerja di tingkat provinsi, seperti kelompok kerja pengarusutamaan gender di bidang pendidikan, kesehatan, pertanian dll. Masing-masing kelompok kerja terdiri dari beberapa divisi yang relevan dengan misi masing-masing kantor. Untuk memastikan bahwa setiap kantor mengarusutamakan perspektif gender, peraturan yang disebutkan di atas juga menetapkan penunjukan seorang petugas yang memiliki kemampuan relevan sebagai *focal point* isu gender. Di tingkat provinsi, ada beberapa kantor yang telah resmi menunjuk stafnya sebagai *focal point* gender, namun jumlahnya terbatas. Seorang informan di Kantor Pemberdayaan Perempuan Provinsi mengatakan bahwa kantor yang telah memiliki *focal point* gender hanya kantor dinas pendidikan, kesehatan, pertanian dan dinas sosial provinsi. Sementara di Kabupaten Pasaman Barat, tidak satu pun SKPD yang memiliki *focal point* gender.

Mengenai pejabat yang bertanggung jawab, peraturan terbaru menyatakan bahwa gubernur di tingkat provinsi dan bupati/walikota di tingkat kabupaten/kota adalah penanggung jawab pengarusutamaan gender di setiap daerah. Di samping itu, Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) provinsi/kabupaten/kota adalah koordinator seluruh kelompok kerja pengarusutamaan gender di setiap daerah. Sementara kantor pemberdayaan perempuan provinsi/kabupaten/kota merupakan sekretariat untuk semua kegiatan dan kebijakan yang berkaitan dengan pengarusutamaan gender.

Selain lembaga pemerintah ada pula lembaga-lembaga non-pemerintah yang juga memiliki perhatian terhadap isu gender. Dari segi jumlah, lembaga ini sangat terbatas dan umumnya hanya ada di tingkat provinsi. Dalam konteks ini, lembaga yang paling penting adalah kelompok kerja gender bagi pemulihan pasca-bencana. Lembaga ini terdiri dari berbagai organisasi yaitu perwakilan pemerintah, NGO lokal dan media massa. Tujuan dari kelompok kerja ini adalah untuk memastikan proyek-proyek pemulihan pasca bencana mengkomodifikasi pendekatan yang sensitif gender. Namun, menurut salah satu anggotanya, kelompok kerja ini tidak berfungsi dengan baik. Ia didirikan hanya untuk sekadar mengejar proyek-proyek pasca-pemulihan yang menuntut diterapkannya pendekatan yang sensitif gender.

Kelompok kerja gender dibentuk berdasarkan surat keputusan gubernur. *Keberadaan* kelompok kerja ini dimaksudkan untuk memastikan proyek pemulihan pasca bencana agar sensitif gender. Namun kelompok kerja *ini* tidak berfungsi dengan baik. Keberadaannya hanya demi memenuhi persyaratan administrasi proyek. (Wawancara, 42, perempuan, tokoh non-pemerintah, Padang, 3 Nov 2011)

Lembaga non pemerintah lainnya adalah divisi jurnalis perempuan pada Aliansi Jurnalis Independen(AJI). Menurut koordinator AJI Sumatera Barat, divisi yang baru saja didirikan ini dibuat untuk memastikan bahwa ada prosedur standar dalam pelaporan berita yang betul-betul mempertimbangkan kebutuhan spesifik wartawan perempuan, dan untuk memastikan bahwa berita yang diterbitkan oleh surat kabar milik anggota AJI memiliki sensitifitas gender. Namun, karena divisi ini baru saja didirikan, ia belum secara signifikan mempengaruhi kebijakan umum jurnalistik di wilayah ini.

Selain AJI ada pula NGO Nurani Perempuan. Dari nama terlihat misi NGO untuk

memperjuangkan nasib perempuan. NGO ini berfokus terutama pada isu-isu kekerasan terhadap perempuan, tetapi juga terlibat dalam kelompok kerja gender bagi pemulihan pasca bencana. Kegiatan utamanya adalah memberikan konsultasi psikologis dan hukum, dampaingan korban dan keluarga dan penyediaan rumah aman (shelter). Seperti banyak NGO lokal lain yang bergerak dalam perjuangan pemberdayaan gender, NGO Nurani Perempuan juga menghadapi banyak persoalan seperti pendanaan, kelangkaan Sumber Daya Manusia karena NGO hanya dilihat sebagai pelarian ketika tidak lagi ada kesempatan kerja lain, dan yang paling besar adalah penolakan. Penolakan ini terjadi karena banyak yang menganggap misinya tidak penting sebab orang Minang telah menempatkan perempuan pada posisi yang mulia. Alih-alih, lembaga ini malah dianggap mendiskreditkan tradisi Minang yang mulia itu karena membesar-besarkan isu penindasan terhadap perempuan.

Jenis terakhir dari lembaga/organisasi yang memiliki kaitan dengan isu-isu gender adalah lembaga kemasyarakatan lokal. Lembaga yang paling penting dalam kategori ini adalah Lembaga Bundo Kanduang. Lembaga ini didirikan setelah Reformasi<sup>2</sup> sebagai wahana bagi perempuan Minangkabau untuk mengekspresikan keprihatinan mereka berdasarkan nilai-nilai budaya Minangkabau. Pembentukan lembaga ini adalah penanda bagi kecenderungan umum di Sumatera Barat pasca reformasi untuk menghidupkan kembali tradisi lama (*Mambangik batang tarandam*). Bagian dari kecenderungan tersebut adalah menyesuaikan berbagai nomenklatur

dan struktur pemerintahan desa kepada struktur lama pemerintahan Nagari. Lembaga Bundo Kanduang ini kemudian dimasukkan ke dalam pemerintahan desa sebagai struktur pelengkap. Tidak berbeda dari organisasi pemerintahan formal, lembaga ini juga memiliki struktur mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten hingga tingkat provinsi. Di tingkat provinsi, lembaga ini sekarang dipimpin oleh Puti Reno Raudha Thaib, dosen senior di Universitas Andalas, dan keturunan terakhir dari keluarga bangsawan Minangkabau. Sayangnya, fungsi lembaga ini terbatas hanya untuk menghidupkan kembali dan mensosialisasikan nilai-nilai lama tentang standar perilaku (bersikap dan berperenampilan) bagi perempuan Minangkabau. Menurut sebagian informan, dalam perkembangannya lembaga ini berubah menjadi bentuk baru dari tipikal organisasi perempuan Orde Baru yang menurut Julia Suryakusuma (2004), bukannya mentransformasikan tapi malah mengukuhkan peran gender tradisional dalam masyarakat. Seorang informan misalnya mengatakan bahwa:

Lembaga Bundo Kanduang adalah lembaga domestikasi baru. Bahkan bisa dikatakan sebagai instrumen baru untuk menekan partisipasi perempuan. Ia mendorong kebijakan-kebijakan yang bias gender, seperti kebijakan tentang *seperti pakaian* perempuan, *perilakunya*, bahwa perempuan harus bisa membaca *Alquran* dan lain sebagainya. Totalnya (*saat ini*) ada 17 jenis kebijakan diskriminatif di Sumatera Barat. (*Wawancara*, 42, perempuan, tokoh non-pemerintah, Padang, 3 Nov 2011.)

Sejauh menyangkut kelembagaan di Sumatera Barat, khususnya dalam lingkungan pemerintah, lembaga dan organisasi yang tersedia tampaknya sudah cukup memadai sehingga seharusnya tugas-tugas pengarusutamaan gender bisa dijalankan: Memiliki regulasi, memiliki organisasi dan memiliki pejabat tinggi sebagai

2. Sebagai institusi sosial, Bundo Kanduang sudah ada sejak masa silam. Keberadaannya diduga berbarengan dengan mapannya Minangkabau sebagai sebuah komunitas adat. Namun institusi itu tidak pernah dilembagakan secara formal dalam bentuk organisasi modern sampai masa reformasi.



penanggung jawab. Namun, dalam kenyataannya tidak. Berbagai informan, baik dari pemerintah maupun bukan mengangkat masalah komitmen gubernur atau bupati untuk pengarusutamaan gender sebagai penyebab tidak berjalannya fungsi tersebut. Adajuga informan yang mengatakan bahwa anggaran adalah hambatan utama dan yang lainnya menganggap kurangnya insentif sebagai isu yang lebih penting, seperti kutipan berikut:

Sebenarnya ini hanya *masalah* komitmen. Mereka bukannya tidak memiliki pemahaman, *mereka* tahu apa *itu* pengarusutamaan gender dan mereka *tidak menolaknya*. Mereka tahu apa pengarusutamaan gender itu, ke mana arahnya, tapi sekali lagi ini tergantung pada para pembuat kebijakan. Jika orang di atas telah memutuskan *apa yang jadi* prioritas, maka kepala bagian harus melaksanakannya. (Wawancara, perempuan, pejabat pemerintah, Padang, 3 Nov 2011.) Kami kekurangan anggaran untuk melakukan kegiatan pengarusutamaan gender (FGD dengan pejabat pemerintahan, Pasaman, 7 Januari 2012)

## Gagasan

Meskipun kelembagaan bagi pengarusutamaan gender di Sumatera Barat telah dibentuk, namun pengetahuan tentang isu-isu gender serta kebijakan pengarusutamaan gender masih kurang. Sebagaimana dibahas secara singkat sebelumnya, pemahaman bersama tentang gender di lokasi penelitian ini sangat bias terhadap perempuan. Bahkan kata gender itu sendiri dipahami sama dengan “perempuan”. Membahas isu gender bagi sebagian besar informan berarti membahas status perempuan dalam berbagai aspek kehidupan. Hampir tidak ada pengetahuan tentang dampak ketidakadilan gender pada laki-laki. Dan menurut mereka kondisi relasi gender tersebut tidak ada masalah saat ini, dan dianggap tidak akan menimbulkan masalah besar di masa depan terhadap sektor-sektor kehidupan yang lain. Oleh karena itu, pengarusutamaan gender dianggap tidak perlu diprioritaskan dalam rencana pembangunan

pemerintah. Persepsi tersebut tidak hanya terdengar di kalangan pejabat pemerintah, tetapi juga di kalangan anggota parlemen. Pernyataan pembuat kebijakan kunci di tingkat provinsi dalam FGD bisa jadi contoh:

Saya rasa ini (memprioritaskan pengarusutamaan gender) adalah tentang sejauh mana ia memiliki dampak. Karena keterbatasan kita (*anggaran*), *maka yang diprioritaskan adalah* sektor yang memiliki dampak signifikan atau berisiko. Di Minangkabau saya pikir gender itu tidak sangat berisiko, atau belum ada orang meninggal disebabkan oleh masalah gender. Karena kemiskinan dan pengangguran sangat berisiko *makanya* diprioritaskan untuk diatasi. Namun ia tetap penting, tetapi tidak lebih penting dibandingkan dengan prioritas pemerintah saat ini. Itulah mengapa pengarusutamaan gender baik tampil di sini. (FGD, Laki-laki, Pejabat kunci tingkat provinsi, Padang, 1 Februari 2012)

Dari berbagai sesi FGD dan wawancara mendalam dengan para tokoh kunci baik di pemerintahan maupun non pemerintah, pada umumnya pengarusutamaan gender dipahami sebagai upaya untuk menempatkan berbagai isu terkait perempuan sebagai prioritas dalam berbagai program pembangunan. Untuk melakukan itu, menurut mereka yang dibutuhkan adalah suatu program tertentu, seperti program yang secara sengaja ditujukan untuk memberdayakan perempuan dan diberi label dengan “pemberdayaan perempuan”. Namun, karena mereka memiliki anggaran terbatas, hanya ada sedikit program yang dapat dilaksanakan.

Lebih jauh, pemahaman yang terbatas tentang isu-isu gender tersebut disebabkan oleh beberapa faktor sebagai berikut. Pertama, di tingkat provinsi tidak ada kegiatan sosialisasi yang memadai tentang isu-isu yang berkaitan dengan gender pada umumnya dan isu pengarusutamaan gender pada khususnya. Sementara, di tingkat kabupaten tidak jauh berbeda, hanya ada sekali sosialisasi kepada pejabat tinggi.

Mengenai pelatihan tentang gender yang diselenggarakan oleh pemerintah provinsi atau pusat telah sering dihadiri oleh berbagai pejabat dari kantor dinas tingkat kabupaten/provinsi. Namun kegiatan tersebut biasanya dihadiri oleh staf berpangkat rendah yang tidak bisa mendorong pengarusutamaan gender dalam proses pembuatan kebijakan. Mereka yang terlibat ini biasanya juga tidak pernah membagi pengetahuan dan keterampilan ada yang diperoleh dari pelatihan/workshop tersebut dengan rekan-rekan mereka di kantornya masing-masing. Selain itu, orang-orang yang telah mengikuti pelatihan ini juga sering mengalami pergantian posisi sehingga tidak ada staf khusus di kantor instansi tingkat kabupaten/provinsi yang memiliki pemahaman yang baik tentang masalah pengarusutamaan gender ini.

Kedua, belum ada studi yang serius tentang kondisi obyektif relasi gender di daerah. Dalam berbagai peraturan yang dikutip di atas ada ketentuan bahwa pemerintah daerah harus melakukan analisis gender. Pemerintah pusat bahkan memberikan bimbingan teknis tentang cara melakukan analisis gender *pathway* ini. Namun, sampai penelitian lapangan ini selesai, tidak ada kantor/dinas baik di kabupaten maupun provinsi yang sudah melakukan studi tersebut. Seorang koordinator kelompok kerja gender di tingkat provinsi menegaskan bahwa,

Tapi saya tidak menemukan (*kasus* ketidaksetaraan gender) dari Analisis Gender Pathway. *Namunn* hampir semua kantor *dinas* provinsi belum melakukan studi tersebut (analisis gender pathway). Mereka hanya mengarang-karang. Jika pun ada, itu hanya kebetulan, bukan dirancang secara sengaja. Inilah yang belum dilakukan oleh semua kantor *dinas* provinsi. (FGD, laki-laki, Padang, 1 Februari 2012)

Kalau pun ada upaya awal menuju pengarusutamaan gender, sedikit kantor dinas di kabupaten dan provinsi, terutama dinas

pendidikan dan kesehatan, telah melakukan pendataan yang terpilah gender. Namun upaya ini pun masih sangat terbatas, di mana tidak semua data terpilah gender. Oleh karena itu tidak heran jika di daerah ini hampir tidak ada studi tentang di sektor mana ketidaksetaraan gender itu terjadi, apa dampak dan apa respon kebijakan yang diperlukan untuk mengatasi. Tidak adanya bukti kuat tentang kondisi obyektif relasi gender dan dampaknya dalam kehidupan sosial merupakan alasan utama mengapa para pembuat kebijakan tidak menempatkan masalah gender sebagai prioritas utama kebijakan pembangunan daerah. Memang benar hampir semua daerah telah menempatkan isu gender sebagai salah satu program dalam perencanaan pembangunan daerahnya. Dan itu merupakan bagian dari apa yang didorong oleh pemerintah pusat. Karena pengarusutamaan gender hanya dianggap sebagai program, bukan sebagai strategi pembangunan, mereka tidak bisa menjadikannya sebagai prioritas pembangunan dalam visi pemerintah. Dari sepuluh sektor prioritas pembangunan provinsi, tidak satu pun yang bersinggungan dengan isu-isu gender. Kurangnya data juga menjadi alasan mengapa pemerintah tidak bisa mengganggu program-program yang berkaitan dengan gender. Jika mereka bersikeras maka anggota parlemen lokal akan mempertanyakan dan bahkan menolak usulan anggaran mereka. Baik bagi kalangan pemerintah ataupun parlemen, isu gender tidak sepenting masalah kemiskinan, penanggulangan bencana, pembangunan infrastruktur daerah atau pengembangan pertanian. Seorang informan menyatakan:

Perbedaan ini terkait dengan ketimpangan yang mempengaruhi perempuan. Saya paham masalah itu, tapi sayangnya (anggota parlemen) *lainnya tidak*. Ini *kemudian* melahirkan pola pikir yang berbeda yang mempengaruhi program. Misalnya

kebijakan satu sapi untuk setiap petani. Harus ada data yang memperlihatkan berapa banyak petani laki-laki dan perempuan. *Bisakah* Anda bayangkan program memberikan sapi kepada petani perempuan? Petani perempuan harus diberikan hewan lain yang sesuai dengan kebiasaan mereka, seperti ayam atau ikan misalnya. Karena yang kita berikan adalah sapi maka yang akan mendapatkannya hanyalah petani laki-laki. Masalah kita sebagian besar berkaitan dengan data untuk membuat kebijakan. *Data umum kita saja tidak seragam*, apalagi yang spesifik. *Setiap hari kita bisa menerima data yang berbeda-beda.* (Wawancara, Perempuan, Anggota DPRD Provinsi, 6 Februari 2012)

Ketiga, menyangkut persepsi umum tentang gender sebagai konsep yang mempromosikan peningkatan peran perempuan di semua sektor, masyarakat Minangkabau mengasumsikan nilai-nilai tradisional mereka yang didasarkan pada sistem matrilineal sudah menempatkan perempuan pada posisi yang mereka anggap mulia. Oleh karena itu, upaya untuk menciptakan kesetaraan gender dianggap tidak lagi diperlukan. Pemahaman seperti itu tidak hanya berkembang di kalangan pembuat kebijakan, tetapi juga di kalangan tokoh masyarakat dan masyarakat pada umumnya. Aspirasi untuk kembali ke nilai-nilai lokal telah menjadi pendorong bagi orang-orang Sumatera Barat untuk menghidupkan kembali model tradisional pemerintah berdasarkan nilai-nilai budaya di era pasca reformasi. Meskipun banyak orang merasa bahwa aspirasi seperti itu tidak hanya nostalgia, tetapi dalam kenyataannya banyak upaya yang telah dilakukan dalam kebijakan pemerintah. Misalnya, seperti yang bisa dilihat dalam RPJMD provinsi, prioritas nomor satu pembangunan adalah mempraktekkan nilai-nilai adat yang didasarkan pada agama. Selain itu ada pula program provinsi untuk memberikan pelatihan bagi ibu rumah tangga untuk memasak rendang, masakan tradisional terkenal yang berasal dari Minangkabau. Contoh lain dari

kabupaten Pasaman Barat adalah program daerah untuk membangun rumah tradisional untuk semua desa. Ada juga kebijakan untuk melacak dan membangun kembali istana kerajaan Pasaman Raya yang diyakini pernah jaya.

Jika di masa depan muncul banyak kasus yang disebabkan oleh ketidaksetaraan gender, pengarusutamaan gender harus diprioritaskan. Namun, penghargaan terhadap perempuan sudah tinggi, sehingga kasus tersebut tidak akan terjadi di sini. Itulah mengapa pengarusutamaan gender tidak diperlukan. Di sini kita memiliki pemimpin, *tokoh* perempuan tradisional (*bundo Kanduang*). Oleh karena itu, mungkin di Minangkabau pengarusutamaan gender tidak diperlukan. (FGD, Laki-laki, Pejabat kunci provinsi, Padang, 1 Februari 2012)

Namun, pandangan yang berbeda muncul dari informan berpendidikan, aktivis NGO serta pekerja media (wartawan). Mereka menganggap argumen tentang adanya sistem matrilineal yang diajukan oleh pihak yang menganggap pengarusutamaan gender tidak perlu hanyalah alasan bagi keengganan pemerintah untuk mengarusutamakan gender. Meskipun indikator makro seperti Gender Development Index (GDI) dan Gender Empowerment Index (GEM) menunjukkan bahwa ketidaksetaraan gender tidaklah menonjol di daerah ini, tetapi isu-isu yang terkait dengan perempuan sebenarnya cukup signifikan. Nurani Perempuan, sebuah NGO yang menaruh perhatian besar pada isu perempuan di Padang, menunjukkan bahwa insiden kekerasan terhadap perempuan cukup tinggi di Sumatera Barat, dan selama bertahun-tahun cenderung meningkat. Laporan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan tahun 2011 menunjukkan bahwa insiden kekerasan dalam rumah tangga di Sumatera Barat cukup tinggi dibandingkan dengan provinsi lain (nomor dua di Pulau Sumatera dan nomor enam di tingkat nasional).

Tidak dalam hal definisi. ..., dan sejauh pemahaman saya tentang *apa itu gender, maka yang terjadi dengan tradisi lokal di Sumatera Barat bukanlah pengarusutamaan gender*. Banyak pemimpin tidak memahami konsep-konsep gender, misalnya....<sup>3</sup>, mantan menteri, dan salah satu anggota dewan pertimbangan Bundo Kanduang, tidak paham konsep gender. Jadi pertanyaan Anda mengenai gender agak sulit untuk dijawab. (Wawancara, Laki-laki, akademisi, Padang, 28 Januari 2012)

Karena pemahaman yang sangat terbatas tentang apa itu gender, dan diperparah oleh keyakinan bahwa nilai-nilai tradisional mereka telah melakukan yang terbaik untuk kesetaraan gender di daerahnya, tidak ada kekhawatiran sama sekali tentang dampak yang terkait gender yang ditimbulkan dari program pemerintah. Satu-satunya masalah yang diangkat oleh banyak informan di daerah penelitian adalah kesempatan yang tidak sama antara laki-laki dan perempuan untuk mengakses pendidikan, terutama pada tingkat SMP dan SMA. Program wajib belajar sembilan tahun telah mendorong perempuan untuk lebih mudah mengakses pendidikan. Tetapi pada saat yang sama, menurut dinas pendidikan provinsi dan kabupaten, karena alasan ekonomi dan lainnya, anak laki-laki lebih cenderung putus sekolah di tingkat sekolah menengah sehingga angka partisipasi murninya juga lebih rendah dibandingkan anak perempuan.

Mengenai program perlindungan sosial lainnya, umumnya berkaitan dengan pelayanan dasar, dianggap oleh para informan tidak memiliki relevansi dengan dimensi gender. Program jaminan kesehatan daerah misalnya, dianggap tidak bisa membedakan penerima laki-laki dan perempuan. Bagi para informan, hal ini karena laki-laki atau perempuan sakit dengan cara yang sama, sehingga keduanya diberi kesempatan

dan perlakuan yang sama dalam pengobatan. Sebagian besar informan menganggap program jaminan persalinan memiliki dampak besar bagi keselamatan ibu sehingga dianggap memiliki dampak gender. Tapi program ini merupakan program nasional di mana pemerintah kabupaten hanya sebagai pelaksana. Program lain seperti beasiswa, Raskin, dll, dianggap bermanfaat bagi keluarga, dan laki-laki serta perempuan sama-sama menikmatinya.

Bahasan di atas menunjukkan bahwa gender belum menjadi wacana penting di kalangan pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu berbagai program pengarusutamaan gender tidak berjalan. Ada perbedaan yang sangat besar antara pemahaman pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Bahkan tentang konsep dasar yang berhubungan dengan gender saja pemerintah daerah tidak memiliki pemahaman yang memadai. Ini akan menjadi tugas bagi aktivis gender, baik di tingkat pusat maupun daerah, untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman para pembuat kebijakan tentang gender dan nilai pentingnya, serta bagaimana menerapkannya dalam konteks kebijakan pembangunan.

## Kepentingan

Wawancara dengan berbagai informan menunjukkan bahwa pengarusutamaan gender dalam kebijakan pemerintah belum menjadi “kepentingan” bagi pihak-pihak terkait. Dari berbagai wawancara tersebut ada beberapa poin yang layak dicatat, terutama tentang beberapa faktor yang dapat menyebabkan kenapa pengarusutamaan gender tidak cukup menarik bagi mereka. Pertama, pengarusutamaan gender bukanlah sesuatu yang “seksi” secara politik sehingga tidak ada politisi yang sedang bersaing untuk mendapat posisi tertentu (bupati,

3. Informan sebetulnya menyebut nama, namun karena alasan etika, maka dalam tulisan ini tidak dicantumkan

gubernur, atau anggota parlemen daerah) akan menggunakan isu gender sebagai bahan kampanye mereka. “Ketidakseksian” gender secara politik juga sangat dipengaruhi oleh persepsi masyarakat tentang gender itu sendiri, yaitu sejauh mana orang banyak menganggap gender itu penting atau tidak. Di atas telah dipaparkan pandangan umum yang menunjukkan bahwa gagasan dan upaya-upaya untuk meningkatkan kondisi dan posisi perempuan tidaklah penting. Hal itu karena mereka menganggap nilai-nilai budaya mereka telah menempatkan perempuan dalam posisi terhormat.

Kedua, tidak ada yang tertarik dengan isu gender karena tidak ada anggaran khusus yang dialokasikan untuk kegiatan ini. Seperti telah dijelaskan sebelumnya, informan dari kalangan pemerintah dan parlemen umumnya menyalahpahami pengarusutamaan gender sebagai program, bukan strategi pembangunan. Karena gender dipahami sebagai sebuah program, sebagaimana program lainnya dalam kebijakan pemerintah, ia harus memiliki anggaran tersendiri. Jika tidak memiliki anggaran tertentu sebuah program akan diabaikan. Ini telah menjadi semacam aturan praktis kebijakan pemerintahan daerah, apalagi jika urusan tersebut merupakan kewajiban daerah. Di sisi lain, pemerintah pusat memahami pengarusutamaan gender sebagai strategi pembangunan dengan menjadikannya sebagai satu dimensi dalam setiap kegiatan pembangunan. Karena merupakan strategi dan dimensi dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah, pengarusutamaan gender tidak memerlukan anggaran khusus karena sebenarnya melekat pada setiap kegiatan atau program.

Ketiga, secara konsep gender yang ditawarkan ke daerah tidak berlawanan dengan nilai-nilai lokal yang diyakini dan dijamin oleh masyarakat.

Jika gagasan gender tersebut berbeda atau bahkan berlawanan dengan nilai-nilai yang ada di masyarakat, kepedulian dan usaha yang dilakukan untuk meningkatkan kesadaran gender mungkin akan lebih signifikan. Selain itu, wilayah Sumatera Barat yang kebudayaannya didasarkan pada sistem matrilineal, juga mewarisi tradisi keagamaan yang moderat. Pemahaman keagamaan yang umum dianut masyarakat, dalam tingkat tertentu, juga tidak bertentangan dengan wacana gender. Berdasarkan pengamatan pejabat di kantor pemberdayaan perempuan provinsi, sejauh ini tidak ada penentangan dari tokoh Muslim terhadap berbagai upaya untuk meningkatkan kesadaran gender. Bahkan di masa lalu, Sumatera Barat merupakan salah satu basis pengembangan Islam moderat. Daerah ini merupakan tempat kelahiran organisasi Muhammadiyah di luar Jawa. Bahkan sekarang, daerah ini masih menjadi basis bagi organisasi yang dikenal untuk pemahaman Islam yang moderat dan tidak memiliki doktrin misoginis. Meskipun akhir-akhir ini beberapa kabupaten dan kota di Sumatera Barat tercatat sebagai daerah yang memiliki peraturan daerah yang mendiskriminasi perempuan, ini merupakan perkembangan baru dan bukan kecenderungan umum di wilayah tersebut.

Berbagai faktor yang disebutkan di atas tidak hanya mempengaruhi pembuat kebijakan tetapi juga semua pemangku kepentingan di daerah. Bahkan bagi kalangan NGO lokal, kesetaraan gender bukanlah isu yang menarik dan penting untuk diadvokasi. Sampai saat ini belum ada program dari NGO terkait gender yang mengalokasikan dana yang cukup besar. Ausaid, lembaga donor pemerintah Australia, baru saja masuk dengan membawa program baru bernama Women Leadership Program dengan anggaran sebesar US \$ 75 juta, sebuah nilai yang



besar untuk program yang menangani isu gender. Setelah gempa mengguncang daerah ini terdapat cukup banyak donor yang masuk dan menuntut agar program pasca-bencana harus dijalankan dengan memberikan perhatian yang memadai terhadap isu-isu gender. Karena tuntutan donor inilah kenapa gubernur kemudian membentuk kelompok kerja (pokja) gender bagi pemulihan pasca-bencana. Namun, menurut seorang pimpinan NGO setempat yang juga anggota pokja ini, kelompok kerja ini tidak berjalan baik. Pembentukan Pokja tersebut hanyalah sekadar respon terhadap tuntutan donor, bukan betul-betul untuk memastikan digunakannya pendekatan yang sensitif gender dalam program.

Meskipun kesempatan untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan terkait gender benar-benar terbuka, tetapi tampaknya tidak ada organisasi non-pemerintah yang benar-benar memiliki perhatian pada isu ini. Seorang wartawan yang juga ketua organisasi jurnalis di Padang menyatakan bahwa sebenarnya ada sebuah asosiasi masyarakat sipil yang terdiri dari berbagai tokoh. Tapi sejauh ini mereka belum mengangkat isu gender. Isu-isu yang menarik perhatian mereka pada umumnya adalah kemiskinan, namun mereka tidak menganggap gender adalah bagian dari isu kemiskinan.

## PENUTUP

Dari paparan di atas terlihat bahwa persoalan utama kenapa tidak berjalannya pengarusutamaan gender di Sumatera Barat antara lain adalah kurangnya pemahaman tentang konsep gender dan apa dampak dari ketimpangan gender dalam kehidupan masyarakat. Tidak adanya pemahaman tersebut sangat terkait dengan kurangnya upaya memproduksi pengetahuan, melalui penelitian

dan penulisan tentang relasi gender di daerah dan apa masalah yang telah/bisa ditimbulkan oleh ketidaksetaraan gender. Bahkan di kantor pemerintah sekalipun belum ada penelitian yang memadai tentang ketidaksetaraan gender dan serta respon kebijakan yang telah/akan dilakukan.

Di atas semua itu bahwa kurangnya perhatian, pengetahuan dan usaha bagi pengarusutamaan gender itu dilandasi oleh kepercayaan yang tidak benar (ilusi) bahwa sistem matrilineal yang dianut masyarakat telah menempatkan perempuan di posisi yang tinggi. Padahal indikator-indikator yang ada tidak sepenuhnya menunjukkan demikian. Selain itu pemahaman keliru tentang pengarusutamaan gender, yang tidak selalu berarti memberdayakan perempuan, juga berimplikasi pengabaian kenyataan bahwa pada kasus-kasus tertentu mungkin laki-laki yang lebih perlu diberdayakan (Syukri, *akan terbit*). Hampir tidak ada pemahaman, bahwa laki-laki juga bisa menjadi korban dari ketimpangan relasi gender.

Oleh karena itu, adanya upaya-upaya untuk melakukan penelitian terkait relasi gender dan menuliskan/mendistribusikan hasilnya secara publik akan memainkan peran sangat penting untuk mempengaruhi wacana dan proses pembuatan kebijakan di daerah ini. Dalam sebuah FGD di tingkat provinsi, seorang pengambil kebijakan kunci ditingkat provinsi menyatakan bahwa jika ada yang bisa menunjukkan bahwa gender adalah isu yang sangat penting berdasarkan data yang terpercaya maka pasti dia akan berjuang untuk kebijakan dan anggaran bagi pengarusutamaan gender di daerahnya.

## DAFTAR PUSTAKA

Arif, Sirojuddin, Muhammad Syukri, Rebecca Holmes, dan Vita Febriany (2012) *'Gendered*

- Risks, Poverty, and Vulnerability: Case Study of the Raskin Food Subsidy Program in Indonesia.* The SMERU Research Institute.
- Blackburn, Susan (2004) *Women and the State in Indonesia*, Cambridge: Cambridge University Press
- BPS, *Pembangunan Manusia Berbasis Gender Tahun 2012*, Jakarta, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- de Britto, T. (2008) 'The Emergence and Popularity of Conditional Cash Transfers in Latin America', in A. Barrientos and D. Hulme (eds) *Social Protection for the Poor and Poorest, Concepts, Policies and Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Helmke, G. and Levitsky, S. (2004) 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda'. *Perspectives on Politics* 2(4): 725–40.
- Hickey, S. (2007) 'Conceptualising the Politics of Social Protection in Africa'. Working Paper 4. Manchester: BWPI.
- Holmes, R. and Jones, N. (2012) *Gender and Social Protection in the Developing World: Beyond Mothers and Safety Nets*. London: Zed Books.
- Komnas Perempuan, 2013, *Korban Berjuang, Publik Bertindak: Mendobrak Stagnansi Sistem Hukum*, Jakarta, Komnas Perempuan
- Martyn, Elizabeth (2005) *The Women's Movement in Post-colonial Indonesia*, London, RoutledgeCurzon.
- Robinson, Kathryn dan Sharon Bessell (eds.) (2002) *Women in Indonesia. Gender, Equity and Development*. Singapore. Institute of Southeast Asian Studies.
- Rosendorff, B. (2005) 'Ideas, Interests, Institutions and Information: Bhagwati and the Political Economy of Trade Policy'. Conference in Honour of Jagdish Bhagwati on his 70th Birthday. New York, 5–6 August.
- Holmes, Rebecca, Vita Febriany, Athia Yumna, and Muhammad Syukri, *The Role of Social Protection in Tackling Food Insecurity and Under-nutrition in Indonesia A Gendered Approach*, SMERU, 2011. Laporan bisa diakses pada: <http://smeru.or.id/publicationdetail.php?id=300> atau pada : <http://www.odi.org.uk/publications/6184-social-protection-food-insecurity-undernutrition-indonesia>
- Suryakusuma, Julia I. (2004) *Sex, Power and Nation: An Anthology of Writings, 1979-2003*. Jakarta: Metafor Publishing
- Syukri, Muhammad, akan terbit, *Focused on: Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan: Inisiatif dan Implikasi Kebijakan*, Jakarta, SMERU Newsletter
- Yumna, Athia, Vita Febriany, Muhammad Syukri, Paola Pereznieta, dan Agnieszka Malachowska (2012) *The Politics of Gender and Social Protection in Indonesia: Opportunities and Challenges for a Transformative Approach* Dapat diakses pada: <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7762.pdf>
- Zucco, C. (2008) 'The President's "New Constituency": Lula and the Pragmatic Vote in Brazil's 2006 Presidential Elections'. *Journal of Latin American Studies* 40(1): 19–49.